



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.909/1
van 23 februari 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 1994 betreffende het beheer van gelden of goederen van personen met een handicap door beheerders of personeelsleden van voorzieningen bedoeld in het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap wat betreft de invoering van de persoonsvolgende financiering zoals ingevoerd bij het decreet van 25 april 2014 houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap’

Op 26 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 1994 betreffende het beheer van gelden of goederen van personen met een handicap door beheerders of personeelsleden van voorzieningen bedoeld in het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap wat betreft de invoering van de persoonsvolgende financiering zoals ingevoerd bij het decreet van 25 april 2014 houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 februari 2017

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van Vlaamse Regering strekt er hoofdzakelijk toe de voorwaarden te actualiseren waaronder (personeelsleden of bestuurders van) voorzieningen die zijn erkend door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) middels een lastgeving gelden en goederen van personen met een handicap kunnen beheren.

Daartoe worden het opschrift en verschillende bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 1994 ‘betreffende het beheer van gelden of goederen van personen met een handicap door beheerders of personeelsleden van voorzieningen bedoeld in het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van personen met een Handicap’ gewijzigd. Aldus wordt rekening gehouden met de wet van 17 maart 2013 ‘tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid’, met de overgang naar het systeem van de persoonvolgende financiering en met de oprichting van het VAPH.

1.2. Daarnaast wordt artikel 32 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 ‘betreffende de algemene erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg van voorzieningen voor opvang, behandeling en begeleiding van personen met een handicap’ gewijzigd om die bepaling aan te passen aan het nieuwe opschrift van het besluit van 15 juni 1994.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 8, 2° en 12°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’, dat in het eerste lid van de aanhef wordt vermeld.

Het eveneens in het eerste lid van de aanhef vermelde artikel 6, 3°, van het decreet van 7 mei 2004 biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp, nu die bepaling geen enkele machtiging bevat aan de Vlaamse Regering en het ontwerp bovendien slechts zeer onrechtstreeks betrekking lijkt te hebben op de kwaliteit van de ondersteuning van de personen met een handicap.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. Aangezien het doel van de ontworpen regeling bestaat in het actualiseren van het besluit van 15 juni 1994, zou van de gelegenheid gebruik kunnen worden gemaakt om het ontwerp aan te vullen met een bepaling die ertoe strekt de bedragen die in artikel 4 in frank zijn uitgedrukt, voortaan uit te drukken in euro.

Opschrift

4. Het verdient aanbeveling het opschrift van het ontwerpbesluit leesbaar en hanteerbaar te houden. *In casu* volstaat het in het opschrift te vermelden dat het besluit van 15 juni 1994 wordt gewijzigd. Indien de stellers het toch noodzakelijk achten te verwijzen naar de invoering van de persoonsvolgende financiering, ondanks het feit dat de actualisering van het besluit hiertoe niet beperkt is, volstaat het de woorden “wat betreft de invoering van de persoonsvolgende financiering” toe te voegen, zonder verwijzing naar het decreet van 25 april 2014.

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen hierboven over de rechtsgrond werd opgemerkt.

Artikel 3

6. Aangezien artikel 3, 1°, van het ontwerp de woorden “of zorgaanbieders” invoegt achter de woorden “de voorzieningen”, is het beter, gelet op de logische samenhang binnen artikel 2 van het besluit van 15 juni 1994, om in artikel 3, 3°, van het ontwerp de verwijzing naar “vergund” in te voegen achter de verwijzing naar “erkend”.

Artikel 6

7. Artikel 6, 6°, van het ontwerp wijzigt artikel 5, 5° en 6°, van het besluit van 15 juni 1994 door voortaan te verwijzen naar het “in artikel 8 van het besluit van 4 februari 2011 bedoelde protocol van verblijf, opvang, behandeling of begeleiding”.

In het ontwerp van besluit waarover de Raad van State advies 60.698/1 uitbracht,¹ wordt dit artikel 8 van het besluit van 4 februari 2011 vervangen. Aldus is geen sprake meer van het bedoelde protocol, maar wel van een “schriftelijke overeenkomst” die tussen de gebruiker en de voorziening wordt gesloten.

¹ Zie het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 betreffende de algemene erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg van voorzieningen voor opvang, behandeling en begeleiding van personen met een handicap wat betreft de nieuwe beschermingsstatus ingevoerd bij de wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid, en wat betreft de invoering van de persoonsvolgende financiering, ingevoerd bij het decreet van 25 april 2014’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 23 januari 2017 advies 60.698/1 heeft uitgebracht.

Ervan uitgaand dat dit wijzigend besluit daadwerkelijk wordt uitgevaardigd, verdient het aanbeveling om in het ontworpen besluit reeds de als gevolg daarvan noodzakelijke wijzigingen door te voeren in de tekst van het besluit van 15 juni 1994. Dat geldt overigens niet alleen voor artikel 5 van dit besluit, maar meer nog voor artikel 6 van dit besluit – dat op dat punt niet gewijzigd wordt door het ontwerp – waar de minimale vermeldingen van het protocol van verblijf, opvang, behandeling of begeleiding worden geregeld.

Artikel 9

8. Artikel 9, 1°, van het ontwerp vervangt in artikel 9 van het besluit van 15 juni 1994 de verwijzing naar het besluit van 15 december 2000 door een verwijzing naar artikel 17 van het besluit van 4 februari 2011.

In het ontwerp van besluit waarover de Raad van State advies 60.698/1 uitbracht,² wordt dit artikel 17 van het besluit van 4 februari 2011 opgeheven. Daarbij wordt de regeling van “de wederzijdse rechten en plichten” vervangen door een regeling van “collectieve rechten en plichten” welke zullen zijn vermeld in de artikelen 8, § 1, eerste lid, 2° en 15 van het gewijzigde besluit van 4 februari 2011.

Ervan uitgaand dat dit wijzigend besluit daadwerkelijk wordt uitgevaardigd, verdient het aanbeveling om de als gevolg daarvan noodzakelijke wijzigingen door te voeren in de tekst van artikel 9 van het besluit van 15 juni 1994.

Artikel 14

9.1. Luidens artikel 14 van het ontwerp heeft de ontworpen regeling uitwerking met terugwerkende kracht op 1 januari 2017.³

9.2. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

9.3. Voor zover het ontwerp louter materiële en technische wijzigingen doorvoert, doet de terugwerkende kracht geen problemen rijzen.

Voor zover artikel 11, 5°, van het ontwerp evenwel een nieuw systeem invoert van administratieve sancties, die op het eerste gezicht strenger zijn dan de maatregelen die tot nog toe konden worden genomen, kan de retroactiviteit geen doorgang vinden.

² Zie vorige voetnoot.

³ Men schrijve in artikel 13 dan ook “heeft uitwerking met ingang van” in plaats van “treedt in werking op”.

Bovendien heeft de Raad van State in het verleden reeds opgemerkt dat niet kan worden uitgesloten dat de administratieve geldboete waarin artikel 57, § 2, van het besluit van 4 februari 2011 voorziet en dat door artikel 11, 5°, van het ontwerp van toepassing wordt verklaard, van strafrechtelijke aard is in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens.⁴⁻⁵ Uit die laatste bepaling vloeit onder meer het verbod van retroactiviteit van de strafwet voort. Dit beginsel houdt niet alleen in dat strafsancities van toepassing worden gemaakt op een periode in het verleden, maar ook, *in casu*, dat een voorziening niet een zwaardere administratieve sanctie kan worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het “strafbare feit” van toepassing was. Dit houdt in dat de administratieve sanctie pas kan worden toegepast in gevallen waarbij eerst ná de bekendmaking van de ontworpen regeling, hetzij de toezichtsraad oordeelt dat de klachten moeten worden aanhangig gemaakt bij het VAPH, hetzij blijkt dat de voorziening of zorgaanbieder de afgesproken bijsturingsmaatregelen niet naleeft (artikel 15, § 4, van het besluit van 15 juni 1994).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ Adv.RvS 48.990/1 van 21 december 2010 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011, opmerking 2.2.

⁵ Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat artikel 7 EVRM van toepassing is op administratieve geldboeten van strafrechtelijke aard (GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.17.3-B.18.1).